



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

LA EUROPA AMPLIA: UNA NUEVA NOCIÓN DE EUROPA TRAS LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Francisco Bataller M y Josep M^a Jordán Galduf

Documento de Trabajo (DT) N° 25/2004

11/05/2004



La Europa amplia: Una nueva noción de Europa tras la ampliación de la Unión Europea

Francisco Bataller M y Josep M^a Jordán Galduf***

1. La ampliación: borrón y cuenta nueva

La gran prioridad de la Unión Europea (UE) en la última década ha sido la ampliación hacia el Este. Acordada como un objetivo estratégico de primer orden tras la caída del muro de Berlín y como un mecanismo de anclaje de las reformas económicas y políticas de los países de Europa Central, la promesa de la ampliación ha cumplido sus objetivos: hoy los países centroeuropeos han consolidado su democracia y sus economías han experimentado una transformación rápida y profunda que parece hacerlas prestas a afrontar los retos de su integración formal en Europa.

Con suspiros y atranques, la UE también ha ido adaptándose al desafío que para ella misma está suponiendo el acceso de diez nuevos países. Se han llevado a cabo reformas institucionales y otras, entroncadas en lo que será la primera Constitución europea, están en marcha. Se han adoptado importantes reformas en la Política Agraria Común (PAC), de clara importancia por la necesidad de adaptarla a la entrada de numerosos países con grandes sectores agrícolas. Se está preparando asimismo el camino para completar las reformas en la política regional comunitaria.

Pese a que las tareas en todos estos campos distan de estar acabadas, las negociaciones para la adhesión hace tiempo que se cerraron. Ya no cabe una marcha atrás, ni siquiera es concebible ningún retraso en el calendario de acceso a la Unión. A todos los efectos, la primera ampliación al Este, con la incorporación de ocho países de Europa Central y Oriental (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) y dos mediterráneos (Malta y Chipre) se halla concluida; pendiente queda una segunda (que abarcará a Rumania y Bulgaria) y quizás una tercera (que incluirá a Turquía).

La gran tarea de la UE ahora es saber qué hacer consigo misma, mientras termina de digerir la ampliación, ante el impacto que en el interior y en el exterior de la Unión va a tener este profundo cambio en la geografía política de Europa. Pues la ampliación supone para la UE algo más que un traslado de sus fronteras a una zona mucho más al Este. El nivel e intensidad de sus responsabilidades ha cambiado asimismo con la ampliación. Responsabilidades que son de dos tipos.

Por un lado, responsabilidades hacia el interior de la propia UE, que tras la ampliación pasa a contar con unas dimensiones geográficas y demográficas muy superiores a las anteriores (un 23% más de territorio y un 20% más de población), mientras persiste el

* Jefe Adjunto de Análisis Económico en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

** Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia.

cuestionamiento acrecentado en la última década sobre el papel que la Unión puede y debe representar en contraste con el de los Estados. Las primeras responsabilidades son, por ello, dos: la de hacer frente a los temores y esperanzas de los actuales ciudadanos de la UE y la de responder positivamente a las ilusiones puestas por los ciudadanos de los nuevos países miembros en el papel de la Unión a la que ahora acceden. En especial, la UE debe hacer frente a los desafíos y desconfianzas que plantea un ente al que simultáneamente se le critica por ser demasiado fuerte y demasiado débil. Un ente que ya es muy grande y está presente en muchos aspectos de nuestras vidas cotidianas y que, al mismo tiempo y paradójicamente, sigue apareciendo muy lejano e ineficaz para ejercer el papel que muchos consideran le corresponde.

Por otro lado, responsabilidades hacia el exterior de la UE, que está cambiando cuantitativa y cualitativamente. En efecto, la Unión ha empezado a entrar en contacto más directo con una nueva serie de países (como los balcánicos, Ucrania, Rusia, Bielorrusia y Moldavia), la mayoría de los cuales ni siquiera existían como tales hace quince años y muchos de los cuales han pasado a constituir, tras la ampliación, la frontera Este de la UE. Ese impacto cuantitativo otorga un mayor peso específico a la Unión en el concierto internacional, pero coloca sobre sus espaldas la responsabilidad de ejercer con mayor intensidad el poder que ello le otorga.

Para atender a ambos desafíos, la UE ha empezado a reconocer el carácter estratégico de los deberes y oportunidades que plantea la proximidad geográfica de sus nuevos vecinos y a identificar la estructuración y el fortalecimiento de sus relaciones con éstos como su mayor prioridad exterior para las próximas décadas. Ha definido así una nueva noción de Europa que incluye a los vecinos inmediatos del Sur y del Este y que ha empezado a conocerse como la Europa más amplia (*Wider Europe*) o ampliada (*Europe elargie*) y que, de poder evitarse su altisonancia, encontraría en la Gran Europa su expresión más adecuada en castellano. Con dichos vecinos la UE espera tener una “visión compartida de un continente europeo unido” (Council of the European Union, 2003).

El entendimiento de esta nueva realidad solamente es posible, no obstante, desde la percepción de cómo se están produciendo las últimas adaptaciones en la Europa Central que a partir del 1 de mayo de 2004 es ya parte de la Unión, así como en la misma Unión, que prepara sus instituciones y políticas para acomodar la presencia de sus nuevos miembros. Ambos aspectos son analizados, respectivamente, en las secciones 2 y 3 de este artículo, en tanto que en la sección 4 se aborda el estudio de la nueva política de vecindad de la UE tras la ampliación. Finalmente, en la sección 5 se extraen las principales conclusiones.

2. Los últimos pasos de la ampliación

Es difícil restar importancia al enorme significado que tiene la ampliación de la UE hacia el Este, dado que mediante la misma la construcción europea entra en una nueva fase histórica. Es la realización de uno de los sueños de los padres fundadores del proyecto comunitario: la reunificación de Europa, superando la división Este-Oeste que quedó establecida tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, avanzando en los procesos de modernización y democratización, y alejando los espectros de cualquier confrontación en el continente como los que se dieron en el pasado. De ahí la alta prioridad que ha tenido esta meta para la UE en los últimos años.

La estrategia que se ha seguido con dicho fin resulta ya bastante conocida (Jordán, 2002). El difícil proceso de transición política y económica que iniciaron los países de Europa Central y Oriental (PECO) tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989

(Aldcroft, 2003) encontró el apoyo inmediato de la UE mediante el establecimiento de unos acuerdos comerciales y un marco de cooperación financiera. Los acuerdos comerciales iniciales evolucionaron hacia acuerdos de asociación (los llamados Acuerdos Europeos) con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre ambas Europas para los productos manufacturados, con un proceso de desarme arancelario que concluyó para la UE en 1997 y para los PECO en 2002.

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague abrió la posibilidad de acceso de dichos países a la UE con la condición de cumplir tres criterios fundamentales (el logro de unas instituciones democráticas, la implantación de una economía de mercado viable y la capacidad de asumir las obligaciones que entraña la adhesión), y desde entonces la Unión les ha apoyado en la realización de las reformas necesarias para avanzar al respecto. Finalmente, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 decidió que la entrada de los diez países referidos tendría lugar el 1 de mayo de 2004, mientras que la de Rumania y Bulgaria se retrasará hasta el 2007; asimismo el Consejo de Copenhague acordó que Turquía pueda iniciar negociaciones de adhesión a partir de 2005, si para entonces ha avanzado suficientemente en su proceso de adaptación correspondiente.

Como consecuencia de las iniciativas anteriores, en los últimos años se ha producido un gran incremento en los intercambios comerciales entre la UE y los PECO, así como un importante flujo hacia estos últimos de inversión extranjera directa procedente de países tanto comunitarios como extracomunitarios (Jordán y Bataller, 2003; Blanes, 2003; y Madrid y Pascual, 2003). Ello ha sido una respuesta a las expectativas de incorporación de los PECO en la UE, pero más si cabe a la mejora de sus condiciones de seguridad jurídica, estabilidad macroeconómica, libertad económica, menores costes laborales y proximidad a los núcleos centrales de la UE.

No es de extrañar por tanto que, pese a las grandes dificultades que representó en los años iniciales el proceso de transición de los PECO, finalmente haya mejorado notablemente la dinámica económica de los mismos. Así, en el período 1997-2002, las tasas de crecimiento de los diez países candidatos eran en conjunto del orden del 3,4%, frente a un 2,4 % de la UE; en contraste, las previsiones de crecimiento económico de la Comisión para el período 2003-2004 son del orden del 3,5% para dichos países y del 1,9% para la UE-15. Todo lo cual representa, sin duda, grandes retos y oportunidades para la economía española, tema que no corresponde analizar en este artículo y que ya ha sido tratado suficientemente por otros autores (Martín y otros, 2002).

En resumen, pues, el esfuerzo realizado por los países candidatos en su preparación para incorporarse a la UE ha sido muy grande, pero también muy provechoso. Gracias al mismo, con la asunción del modelo comunitario, los PECO gozan ahora de democracias estables y economías de mercado modernizadas. A pesar de ello, quedan aún muchos aspectos pendientes de adaptación que auguran un proceso prolongado y difícil más allá de la pertenencia nominal de los nuevos miembros a la UE a partir del 1 de mayo de 2004.

Así, en los últimos informes realizados por la Comisión sobre los países candidatos (European Commission, 2003), seis meses antes de su entrada en la UE, ésta destacaba los importantes retrasos en la preparación de los nuevos miembros (cuya renta *per cápita* media se sitúa en torno al 40% de la de la UE-15) y las graves consecuencias que ello puede tener si tales retrasos no se subsanan lo antes posible. Los capítulos en los que la Comisión considera que se deben producir mayores avances son la modernización de las administraciones públicas (entre ellas, especialmente, la de justicia), la lucha contra la corrupción, el respeto a las minorías, la igualdad entre el hombre y la mujer, y el control

de las fronteras externas (entre otras razones, para poder combatir mejor la inmigración ilegal y evitar el tráfico de drogas).

La Comisión ha hecho también especial hincapié en determinados retrasos relativos a la aplicación de la legislación comunitaria sobre mercado interior, y otras exigencias sectoriales y de control en el reparto de las ayudas comunitarias. Así, se señalan las carencias de Polonia en su legislación sobre mataderos y comercio de animales vivos, determinadas plagas agrícolas, control y gestión de su flota pesquera, reconocimiento de títulos profesionales y capacidad para gestionar los pagos agrícolas. Del mismo modo, se plantean alertas para la República Checa, Hungría y Eslovaquia en su supervisión adecuada de mataderos; para la República Checa, en su legislación sobre conductores y tráfico terrestre; para Chipre y Malta, en la inspección de buques; para Letonia, en la automatización del control aduanero; para Estonia, en la igualdad entre el hombre y la mujer en derecho laboral; para Lituania, en el control de la flota pesquera; para Eslovaquia, en la reforma de la siderurgia; para Malta, en la reestructuración de los astilleros; para la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia, en el reconocimiento de títulos; para Chipre, Hungría, Malta y Eslovaquia, en la supervisión de pagos de fondos comunitarios; para Chipre y Malta, en la gestión de importaciones y exportaciones; y para Hungría, en su capacidad para implementar el desarrollo rural.

Los retrasos en materia de mercado interior tienen una particular relevancia porque, de no superarse en breve plazo, la UE-15 podría aplicar una cláusula de salvaguardia que dejase en suspenso determinados capítulos de la legislación comunitaria para los países afectados. Dicha cláusula fue aprobada por el Consejo en 2002 y es susceptible de ser aplicada a lo largo de los tres años siguientes al ingreso de los nuevos miembros.

Los informes de la Comisión relativos a Rumania y Bulgaria, evaluaban también la situación de estos países que pueden concluir sus negociaciones de adhesión a finales de 2004. Según la Comisión, en Bulgaria debe flexibilizarse el mercado laboral, mejorar la eficacia de la administración y de los tribunales, y completar el plan de privatizaciones. En Rumania, que aún no puede considerarse propiamente una economía de mercado, debe ampliarse la protección a los niños y a las minorías, y desarrollar en mayor medida la integración de los gitanos.

Finalmente, el informe de la Comisión sobre Turquía (en octubre de 2004 la Comisión emitirá un nuevo informe, a partir del cual el Consejo decidirá si dicho país está en condiciones de iniciar las negociaciones de adhesión) reconocía los grandes avances legislativos realizados en Turquía en su camino hacia la democracia, pero señala las carencias que aún existen en la libertad de expresión y manifestación, la permanencia de ciertos abusos policiales, la conveniencia de mejorar el derecho a la defensa y la necesidad de respetar más los derechos de la minoría kurda. Al mismo tiempo, subrayaba el preponderante papel que sigue desempeñando el Ejército turco en la política nacional (sobre todo a través del todopoderoso Consejo de Seguridad Nacional), y encarecía a su gobierno a facilitar el proceso de reunificación de la isla de Chipre.

3. Haciendo frente a los riesgos: las necesarias reformas internas pendientes en la Unión

Pero, si bien es cierto que los que pronto serán nuevos Estados miembros de la UE se hallan aún rezagados en su puesta a punto, y ello augura un complejo proceso de adaptación interna tras su entrada en la misma, no es menos cierto que tampoco la Unión de los Quince parece suficientemente preparada para esta ampliación, y que le quedan muchos deberes pendientes para reformar adecuadamente sus políticas y sus instituciones. No abordaremos en este artículo las exigencias de cambio en las

principales políticas comunitarias, tema del que se ocupan otros artículos de este monográfico. Centraremos nuestra atención en este apartado en la necesidad de modificar la arquitectura institucional comunitaria para consolidar lo alcanzado y definir convenientemente el camino que quiere recorrer Europa.

Profundización y ampliación han constituido, desde el principio, los dos grandes ejes de la construcción europea. No siempre ha sido fácil conciliar ambos procesos, pero el método “por etapas”, gradual y pragmático, ideado por Robert Schuman y Jean Monnet, ha facilitado generalmente los ajustes necesarios. En la actualidad, sin embargo, dado el alto nivel de integración que se ha alcanzado y el complejo proceso de ampliación que aún se ha de digerir, se requiere una revisión más a fondo del modelo de organización que le corresponde a la Unión.

A esta exigencia trató de responder el Tratado de Niza (de diciembre de 2000), pero ante las dificultades de su tarea sólo llegó a hacer lo preciso para permitir provisionalmente que la nueva ampliación de la UE pudiera tener lugar. Así, estableció un nuevo reparto de votos en el Consejo, reasignó el número de escaños en el parlamento, modificó el nombramiento de Comisarios y potenció el papel del Presidente de la Comisión. Todo ello, sin embargo, lo hizo en términos a todas luces insuficiente ante los retos que había a la vista. Con el fin de preparar el camino para la pertinente reforma institucional, el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, lanzó la Convención para el Debate sobre el Futuro de Europa, presidida por Valéry Giscard D'Estaing.

A la Convención se le encomendó que formulara propuestas sobre tres cuestiones esenciales: 1) aproximar el proyecto europeo y sus instituciones a los ciudadanos; 2) organizar mejor el espacio político europeo en una Unión ampliada; y 3) hacer que la UE se convierta en un factor de estabilidad en el nuevo orden mundial. La Convención realizó su tarea a lo largo del año 2002 y la primera mitad del 2003, culminando la misma en la elaboración de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que fue presentado al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003. Dicho proyecto fue debatido por una Conferencia Intergubernamental en el otoño de 2003, y hubiera debido dar paso a un acuerdo de Constitución europea en el Consejo de Bruselas de diciembre de 2003.

El Consejo de Bruselas fracasó, sin embargo, en su intento de acordar una Constitución europea. La disputa sobre cómo definir la mayoría cualificada en el proceso de decisión en el Consejo es lo que motivó principalmente dicho fracaso, que revela también lo difícil que resultará gestionar una Unión de 25 Estados. A la dificultad de llegar a un acuerdo contribuyeron, no obstante, otros factores. La guerra y ocupación de Irak no ha sido el mejor ambiente para debatir el proyecto de Constitución, dada la división de posturas que se ha manifestado entre los diversos gobiernos europeos sobre ese conflicto. Como tampoco lo ha sido una coyuntura económica poco favorable, en la que han traslucido discrepancias entre los distintos países en materia de coordinación de las políticas económicas y el grado de cumplimiento del Pacto de Estabilidad (todo lo cual pudo influir igualmente en el resultado negativo del referéndum celebrado en Suecia en septiembre de 2003 sobre su incorporación al euro).

La idea de dotarse de una Constitución europea cuenta con el apoyo del 62% de los ciudadanos, tal como reflejan las encuestas del Eurobarómetro que publica Eurostat (la última de las cuales fue realizada el pasado otoño). Así pues, es de esperar que la Unión logre superar este momento de crisis y el Consejo Europeo pueda alcanzar un nuevo acuerdo al respecto a lo largo del año 2004. Lo requiere la nueva fase histórica en que se halla la UE tras la ampliación, con los riesgos y desafíos que se hallan presentes, en

términos de gobernabilidad interior (dado su mayor tamaño y heterogeneidad) y para jugar un papel más importante en la escena mundial.

Al dotarse de una Constitución, los europeos actuales cumplirán con las aspiraciones de los padres fundadores del proyecto comunitario, para quienes la integración económica era tan sólo un medio para alcanzar metas más elevadas. El preámbulo del proyecto constitucional destaca los valores fundamentales de la construcción europea y subraya la idea de que los pueblos de Europa, sin perder su identidad, avanzarán mucho mejor si actúan unidos, superando sus antiguas diferencias y tratando de forjar un destino común. Así, según reza su artículo primero, la Constitución europea “nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran”.

La Constitución clarifica el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, al tiempo que respeta la estructura más centralizada o descentralizada de cada uno de ellos. En primer lugar, atribuye unas competencias exclusivas a la Unión para establecer normas sobre el funcionamiento del mercado único y en materia de política monetaria (para la llamada “zona euro”), política comercial y conservación de los recursos biológicos marinos. En segundo lugar, atribuye unas competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros en los ámbitos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia; agricultura y pesca; políticas regional y social; investigación y desarrollo tecnológico; medio ambiente; protección de los consumidores y salud pública; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Finalmente, hay un avance en los esfuerzos por perfilar una política exterior y de seguridad común, en la coordinación de las políticas económicas y de empleo, así como en el apoyo que realizará la Unión a las políticas nacionales de educación, formación profesional, juventud, deporte, cultura y protección civil.

En definitiva, aun reconociendo los problemas de orden económico y social que afronta Europa, en la hora presente el principal desafío es político: es preciso que la Unión ampliada sepa dotarse de un modelo organizativo y un proceso de decisión adecuados, superando el riesgo de una parálisis institucional y gestionando adecuadamente el amplio ámbito de intereses comunes, tanto hacia adentro de la propia Unión como en el contexto internacional.

4. Una nueva visión de lo exterior: la Europa amplia

Las décadas de los años 80 y 90 fueron de eclosión del protagonismo y del papel internacional de la Unión, pues supusieron una presencia de ésta mucho más fuerte que antes en Latinoamérica y Asia, al tiempo que reforzaba su acción en la zona mediterránea, mantenía sus fuertes vínculos tradicionales con los países ACP y fortalecía sus lazos con sus principales socios económicos y políticos, Estados Unidos y Japón. Esta mayor presencia exterior no fue accidental.

Tras ella se encuentra tanto la creciente vocación de la Unión a ejercer una política exterior, como la mayor disponibilidad de instrumentos de acción política (primero, la llamada cooperación política y, más tarde, la política exterior y de seguridad común que sustituyó a aquélla). Se encuentra igualmente el importante aumento en la dotación de recursos para la ayuda al desarrollo que hicieron de la Comunidad Europea uno de los principales donantes de dicha ayuda en el mundo (Bataller y Jordán, 2002).

Ahora bien, la década de los años 90 empezó a ser testigo también de una reorientación en la intensidad de la presencia exterior, manifestada en la primera encarnación de una política de proximidad o vecindad. Surgió entonces la atención creciente a Europa Oriental como la primera prioridad exterior de la Unión, completada pronto, salvadas las distancias, por los esfuerzos de otorgar una paridad a las relaciones con los países mediterráneos, hasta entonces referidos como «países terceros mediterráneos» pero que a partir de entonces, significativamente, pasaban a conocerse como «países socios mediterráneos».

La iniciativa de la “Europa amplia” supone un reforzamiento de esta reciente tendencia a dar primacía a la proximidad en las relaciones externas, y que se explica fundamentalmente en intereses de seguridad compartida.

4.1. Significado de la nueva estrategia

El nuevo marco de las relaciones de la Unión con sus países vecinos empieza a concebirse en el Consejo Europeo de Copenhague (Council of the European Union, 2002), queda diseñado en una Comunicación que en la primavera de 2003 la Comisión Europea presenta al Consejo de la Unión (European Comisión, 2003) y es confirmado en el Consejo Europeo de Tesalónica (Council of the European Union, 2003). En dichas iniciativas traslucen dos objetivos simultáneos. Por un lado, y a pesar de negar que existe una conexión entre esta iniciativa y la futura definición de las fronteras exteriores de la Unión, establecer con cierta firmeza la demarcación de esas fronteras en lo que se refiere al futuro previsible, con el fin de intentar cerrar el debate sobre si habría futuras ampliaciones y donde estarían los límites de Europa a lo largo del S. XXI.

Pese a la vocación manifestada por algunos vecinos de la Unión de pertenecer a ésta en un futuro, aunque éste se encuentre lejano, en estos documentos se les hace ver con claridad que dicho futuro no se llegará a materializar. En concreto, entre los países vecinos de la Unión, tan sólo a los países balcánicos occidentales (aparte de los aún candidatos Rumania, Bulgaria y Turquía) se les reconoce su posible futura adhesión a la Unión (Council of the European Union, 2003a y 2003b), los primeros pasos hacia la cual ya se han puesto en marcha en el caso de Croacia (Council of the European Union, 2003c).

Ahora bien, junto a esta mano de cal, hay otra de arena. Comprendiendo el poderoso impulso hacia la modernización política, económica y cultural que para Europa Central supuso, en la década de los años 90, la promesa de su pertenencia a la Unión, esas iniciativas otorgan un status de vecindad a los países más inmediatos hacia el Este y el Sur: por un lado, a Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, que son los nuevos vecinos orientales; por otro a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Líbano y Siria, los socios mediterráneos que desde mitad de los años 90 ya habían visto reconocida la prioridad de su vecindad en la iniciativa euromediterránea. Quedan excluidos, al menos por el momento, de la posibilidad de este nuevo status los países caucásicos, probables futuros vecinos de la Unión.

Como forma de intentar cerrar de una vez por todas el debate sobre posibles futuros miembros de la UE, el otorgamiento de este status especial de vecindad contiene una oferta particularmente original y atractiva: la pertenencia formal a una Europa amplia a través de una nueva relación especial en forma de un “anillo de amigos” de la Unión.

Esta relación especial consistiría en permitir a los países inmediatamente vecinos de la Unión una integración no solamente económica sino también cultural y estratégica con

ella, de manera que estos vecinos podrían llegar a disfrutar de todo lo que la Unión es excepto, en afirmación del Presidente de la Comisión, la pertenencia a sus instituciones (*"all but institutions"*). Esto es, en tanto en cuanto esos países vecinos adoptaran las reformas y políticas que aseguraran en ellos la vigencia de los valores políticos y culturales de la Unión, recibirían como contrapartida su integración en el mercado europeo con la adopción de normativas similares o armonizadas con las de la Unión y que podría llegar a la completa libertad de movimiento de bienes, personas, servicios y capitales.

Esta relación especial proporcionaría considerables ventajas a ambas partes. A los países vecinos se les aseguraría la oportunidad de participar en la prosperidad de la propia Unión a través no sólo de relaciones comerciales privilegiadas sino también de un mismo entorno regulatorio y de infraestructuras compatibles y compartidas. A la propia Unión se le ofrecería la oportunidad de lograr una mayor estabilidad en sus zonas fronterizas, así como de participar en la prosperidad de sus vecinos, cuyas economías cabe esperar exhiban un importante dinamismo futuro como recompensa a las reformas económicas emprendidas.

En términos prácticos, los esfuerzos de esta nueva relación se centrarían en afrontar los retos y oportunidades que planean en tres grandes temas. En primer lugar, la proximidad geográfica, que no sólo refleja lazos históricos y valores compartidos, sino que plantea la necesidad de gestionar tanto recursos como amenazas comunes. Estos van desde las infraestructuras e interconexiones de transporte, energía y telecomunicaciones o la gestión eficiente de las fronteras, a los daños al medio ambiente, las enfermedades contagiosas, la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, el crimen organizado o las amenazas nucleares y biológicas.

En segundo lugar, el progreso económico y la reducción de la pobreza, no sólo en las nuevas zonas fronterizas, sino a lo largo y ancho de los nuevos vecinos, con el fin de reforzar las mutuas oportunidades de bienestar económico y social, incluyendo un mejor nivel de vida, una reducción de la exclusión y vulnerabilidades sociales, una disminución de los conflictos étnicos o resultantes de las limitadas oportunidades para el progreso.

En tercer lugar, el fortalecimiento institucional que desemboque en un creciente pluralismo, una mayor participación ciudadana y una mayor confianza en los poderes públicos (incluidos los judiciales); lo cual, junto a la mejora de las condiciones económicas y sociales, contribuirá a reducir la autocracia e inestabilidad políticas. Este fortalecimiento institucional abarca también lo referente a la seguridad jurídica y transparencia en cuanto al entorno regulatorio o los derechos de propiedad.

4.2. Construyendo sobre cimientos existentes: la relación con los vecinos orientales

Evidentemente, la estrategia de la Europa amplia no se construye sobre el vacío. Sus cimientos se encuentran en dos sólidas iniciativas precedentes. Por un lado, y respecto a los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, los acuerdos de Asociación firmados por la Unión con la mayor parte de ellos. Por el otro lado, la estrategia euromediterránea y los acuerdos de asociación, que incluyen el establecimiento de áreas bilaterales de libre comercio con los socios mediterráneos. Aunque, significativamente, en el diálogo a más alto nivel que la UE mantiene con Rusia no ha habido una referencia reciente a la noción de una Europa amplia (Council of the European Union, 2003a), en el diálogo euromediterráneo ha quedado reflejado que uno de los objetivos de la iniciativa de una Europa amplia es fortalecer las iniciativas ya existentes (Council of the European Union, 2003b).

La relación con los vecinos orientales se funda desde mitad de los años 90 en los acuerdos de Asociación y Cooperación concluidos por la Unión, de manera bilateral, con la mayoría de estos países. Aunque dichos acuerdos no otorgan tratamiento preferencial al comercio mutuo, ni establecen una aproximación de los entornos regulatorios, ya contemplan la posibilidad en el largo de plazo de vincular a ambas partes mediante acuerdos de libre comercio, paso fundamental de una integración comercial importante entre ambas.

Con algunos de estos vecinos ya se ha avanzado considerablemente en este terreno y se piensa en ir más lejos de lo previsto en los acuerdos de asociación y cooperación. Es el caso de Rusia, en cuya reciente cumbre con la Unión en Roma se avaló el concepto de un Espacio Económico Europeo Común. Aunque la primera prioridad económica de la Unión en lo que se refiere a Rusia (y también a Ucrania) continúa siendo la adhesión a la Organización Mundial de Comercio, los trabajos para desarrollar y poner en marcha el espacio común con Rusia comenzarán pronto con el objetivo de establecer entre este país y la Unión Europea un mercado abierto e integrado. Se contempla que ello se haga mediante la aplicación de reglas comunes o compatibles que permitan una convergencia del entorno regulatorio tanto en temas comerciales como de infraestructuras. No acaba en el espacio económico la aproximación hacia Rusia, y así esa última Cumbre entre la Unión y Rusia ha puesto sobre la mesa la consecución de otros tres espacios comunes, muy en consonancia con la noción de la Europa amplia que empieza a diseñarse: un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio común de seguridad exterior y un espacio común de investigación, educación y cultura (Council of the European Union 2003a).

4.3. La relación con los vecinos meridionales

El enfoque respecto a los vecinos meridionales, los países del Mediterráneo Sur y Oriental, conocidos como los países MEDA en la terminología comunitaria, está definido en el llamado Proceso de Barcelona, lanzado en dicha ciudad en Noviembre de 1995 y que estableció un doble mecanismo bilateral y multilateral, con una triple dimensión política, económico-comercial y cultural, cuyos detalles se hallan descritos en textos precedentes (Bataller y Jordán, 1995, 2000 y 2003). Como ejes centrales de este proceso se encuentran las conferencias ministeriales (especialmente las de Ministros de Asuntos Exteriores, de carácter anual), las reuniones mensuales de Altos Funcionarios de ambas partes del Mediterráneo y el establecimiento de un área única de libre comercio para el año 2010 alrededor de todo el Mediterráneo.

Una parte importante del Proceso de Barcelona ya está siendo aplicado. Pese a diversas dificultades políticas y la resistencia a las reformas a las que deben hacer frente los países socios del Mediterráneo, y pese a la “contaminación” que provocan las tensiones en Oriente Medio, se han producido importantes avances en el diálogo y la interpenetración. Las conferencias euromediterráneas han seguido sentando sobre la misma mesa socios que apenas hablan entre sí fuera de este foro. Los acuerdos de asociación ya se han negociado con todos los países de la región, excepto con Siria, cuyo acuerdo aun está negociándose. Muchos de estos acuerdos ya han sido ratificados y puestos en marcha, incluido el desmantelamiento automático y en tramos anuales de las barreras comerciales.

Pendientes están, sin embargo, las áreas de libre comercio contempladas por el proceso de Barcelona entre los propios países mediterráneos socios de la Unión. Apenas se ha progresado en este camino, más allá de las declaraciones de intenciones para establecer el GAFTA (Gran Área Árabe de Libre Comercio) y de un ya rubricado pero ni siquiera

firmado, y menos aun ratificado, Acuerdo de Agadir que prevé la creación de una área de libre comercio entre Marruecos, Túnez, Jordania y Egipto.

En otro orden de cosas, el diálogo político y de seguridad (sobre temas de interés mutuo, como por ejemplo, la lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos y la gestión común de situaciones de crisis) tampoco ha avanzado suficientemente. En cambio, hay una mayor conciencia del valor del diálogo intercultural, habiéndose creado recientemente en la Conferencia de Nápoles una Fundación Euromediterránea para promover el mismo (con iniciativas especiales en los ámbitos de la juventud, la educación y los medios de comunicación). Asimismo, comienza a notarse una mayor participación de los distintos actores de la sociedad civil en las relaciones euromediterráneas, algo que resulta sumamente deseable para ambas partes, y se ha creado igualmente en la Conferencia de Nápoles una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea.

La política de vecindad pretende integrar el Proceso de Barcelona en una visión más amplia, haciendo frente al temor que sienten los países mediterráneos a un impacto negativo del proceso de ampliación de la UE (Sbini, 2003), y para apoyar en mayor medida las reformas económicas y sociales que resulta imprescindible que acometan los mismos. El primer Informe sobre Desarrollo Humano en el mundo árabe apuntaba los tres principales déficit que lastran el desarrollo de la región: la libertad, la igualdad de género y la adquisición y producción de conocimiento (PNUD, 2002). Y un segundo Informe hacía énfasis en el tercero de estos déficit, la formación y el desarrollo de humanos (PNUD, 2003). Estos son, pues, los terrenos en que es preciso lograr avances en los países mediterráneos: la libertad política, la igualdad de la mujer, la educación, el Estado de Derecho y la participación ciudadana.

La reorientación de la política mediterránea de la UE en los años 90 apenas se ha dejado notar en la participación del conjunto de la Cuenca Mediterránea en las importaciones y exportaciones comunitarias, en contraste con el gran incremento logrado al respecto por los PECO tras la aplicación de los Acuerdos Europeos (Jordán y Bataller, 2003). Del mismo modo, mientras los PECO conseguían atraer en los últimos años un importante flujo de inversión extranjera directa, tal como señalábamos anteriormente, ésta apenas llegaba a despegar en los países mediterráneos. Evidentemente, todo ello refleja la lentitud con que avanzan las reformas políticas y económicas en estos países. El gran reto de la Asociación Euromediterránea, y ahora de la nueva política de vecindad de la UE, es propiciar el impulso en esos cambios institucionales en la región, sin los cuales difícilmente habrá un mayor desarrollo económico.

4.4. Contenido de la iniciativa

El lanzamiento de iniciativas transfronterizas y de cooperación regional con los países de la Europa amplia plantea el desafío de poder aunar programas y procedimientos diferentes para financiar proyectos conjuntos que incluyan tanto a los vecinos de la Unión como a los propios miembros de ésta. Ante la dificultad logística que ello plantea, la Comisión ha propuesto un enfoque con dos etapas. La primera cubrirá el periodo 2004-06 y en ella unos nuevos Programas de vecindad intentarán agilizar y facilitar los procedimientos aplicables a los programas existentes. A partir de 2006, un Nuevo Instrumento de Vecindad proporcionará procedimientos y gestión única para esos proyectos conjuntos.

En términos concretos, el contenido específico de la Europa amplia giraría para la Comisión Europea (European Comisión, 2003) en torno a diez grandes ejes:

- 1) La extensión del mercado interno de la Unión, así como de sus estructuras regulatorias, a los nuevos vecinos, con el fin de asegurar un marco homogéneo a través de toda Europa que posibilite un movimiento cada vez más libre de bienes, personas, servicios y capital; y que contemple normas comunes en temas de protección de la salud, del consumidor y del medio ambiente.
- 2) La apertura de mercados que, aunque ya establecida en los acuerdos de asociación euromediterráneos, hoy sólo es contemplada en los países de Europa Oriental como posibilidad futura.
- 3) El desarrollo de mecanismos que faciliten los movimientos de personas, incluida la inmigración legal.
- 4) Una cooperación más intensa para evitar y combatir el terrorismo, el crimen internacional organizado, las amenazas medioambientales y riesgos nucleares, y otros desafíos comunes a la seguridad.
- 5) Una mayor acción por parte de la Unión en la persecución de conflictos y la gestión de crisis en los países vecinos, asumiendo mayores responsabilidades y esfuerzos en su reducción.
- 6) Una cooperación que promueva la protección de los derechos humanos, así como los intercambios culturales y una mayor comprensión mutua.
- 7) Una mayor integración de las redes de transporte, energía y comunicaciones, así como una participación en los programas de investigación y desarrollo científico de la Unión con el fin de crear un “Espacio Europeo de Investigación”.
- 8) El desarrollo por parte de la Unión de nuevos instrumentos para la promoción y protección de inversiones en los países vecinos, así como de estímulos para el desarrollo de una mayor cooperación industrial y para la lucha contra la corrupción.
- 9) El apoyo a la integración en la Organización Mundial del Comercio de todos los vecinos de la Unión que no pertenecen a la misma.
- 10) Un aumento de los recursos destinados a la cooperación con estos países, enfocado de manera especial a atender las nuevas prioridades de la cooperación transfronteriza.

5. Conclusiones

La UE ha entrado en una nueva fase histórica tras su ampliación al Este. Ello más que un traslado de sus fronteras ha supuesto una profunda modificación de la geografía política de Europa. La Unión se ve obligada a redefinir su camino y su estrategia, tanto hacia dentro de ella misma como hacia el exterior, con nuevas responsabilidades en ambos sentidos. Hacia dentro, se ha de clarificar mejor su función, como complemento de la de los Estados, y atender a las necesidades y esperanzas de los ciudadanos tanto de los antiguos como de los nuevos socios. Se ha de legitimar más políticamente, y cubrir su déficit democrático.

Con la ampliación se ha venido a realizar uno de los sueños de los padres del proyecto comunitario: la reunificación de Europa y el avance en los procesos de democratización y progreso económico y social en el continente. Mucho es el esfuerzo que han realizado los países del Este en su preparación para incorporarse a la UE, pero aún quedan muchos aspectos pendientes que auguran una adaptación prolongada y difícil. Por su parte, también la Unión, como se indicaba, ha de adecuar mejor sus instituciones y sus políticas

a la nueva fase histórica. El acuerdo de una Constitución europea puede ser muy importante para avanzar al respecto, clarificando el sentido y la forma de actuación del proyecto comunitario.

Hacia el exterior, la estrategia de la Europa amplia es, tras la agenda trasatlántica con Estados Unidos y la incorporación de Europa Central en la UE, la iniciativa comunitaria más importante de las últimas décadas. Su éxito determinará (y será indicador al mismo tiempo de) la capacidad de la Unión para definir su propia identidad y marcar su papel en la escena internacional. Su grado de éxito vendrá medido por la capacidad que otorgue dicha estrategia a la Unión de establecer límites a sus propias fronteras y calmar las ansiedades de aquellos países que sigan persiguiendo la adhesión a la UE y cuya adhesión ésta no considere, sin embargo, oportuna. Vendrá medido igualmente por la capacidad que manifiesta de generar prosperidad y estabilidad en las zonas fronterizas de la Unión y en ella misma.

Que el éxito llegue a alcanzarse no es algo asegurado. Tanto si logra como si no logra sus objetivos de generación de bienestar político y económico en los países vecinos, la historia muestra que será difícil acallar ciertas peticiones de adhesión (éxito y fracaso podrán utilizarse por los vecinos de la Unión como argumentos para una mayor integración política y económica que la proporcionada por esta iniciativa). La observación no es ociosa. Que el mensaje lanzado por la iniciativa de la Europa amplia a los países potencialmente beneficiarios de ella de que esta iniciativa excluye, en el futuro previsible, su adhesión a la Unión no parece calar entre los vecinos de la Unión, tan como aparece palpable en las recientes quejas del Presidente de Ucrania de que aun no se le ha dicho con claridad « si su país tendrá la oportunidad de solicitar la adhesión a la Unión » (Warner 2003).

Más preocupantes son tal vez los riesgos de que no se alcancen los objetivos de generación de bienestar político y económico. Los desafíos a los que se enfrentan los antiguos países de la Unión Soviética y del mediterráneo Sur, así como las dudas con que se afrontan las necesarias reformas son un aviso para navegantes de que el viaje que la Unión pretende emprender en común con esos países va a encontrarse con numerosos avatares.

La ampliación de la UE hacia el Este ha conseguido la reunificación de Europa y ha asegurado que el proceso de transición de los PECO hacia una economía de mercado y un sistema político democrático se haya podido completar con éxito. Mientras tanto, los países del Mediterráneo Sur necesitan avanzar mucho más en su proceso de modernización política y socioeconómica, sin que ello haya podido ser catapultado hasta ahora suficientemente por la política mediterránea de la UE. La estrategia de la Europa amplia tiene que aumentar el radio de acción y la capacidad de influencia de la UE en los procesos de cambio institucional de la región, sin lo cual no avanzará el desarrollo económico de ésta, lo que constituye, sin duda, uno de su principales desafíos.

Francisco Bataller M, Jefe Adjunto de Análisis Económico en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

Josep M^a Jordán Galduf, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia.

* Artículo publicado en *Cuadernos de Economía*, vol. 27, nº73, enero-marzo 2004

Referencias Bibliográficas

ALDCROFT, D. H. (2003): *Historia de la economía europea*, Crítica, Barcelona.

BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (1995): “El Mediterráneo Sur y Oriental y la UE: las relaciones comerciales y su entorno estratégico”, *Información Comercial Española*, 744-745, Agosto-Septiembre, pp. 111-138.

BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2000), “El área mediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del procedió de Barcelona”, *Información Comercial Española*, 788, Noviembre, pp. 161-177.

BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2002): “La dimensión exterior de la Unión Europea”, capítulo 9 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid.

BLANES, J. V. (2003): “Repercusiones comerciales de la quinta ampliación de la Unión Europea”, *Información Comercial Española*, 809, pp 51-71.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2002): “Copenhagen European Council – Presidency Conclusions”, 12 and 13 December.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003): “Tehessaloniki European Council – Presidency Conclusions”, 19 and 20 June.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003a): “12th EU-Russia Summit – Rome 6 November 2003- Joint Statement”, PRESS 313 (13990/03), 6 November.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003b): “Euromediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs – Presidency Conclusions”, PRESS 353 (15380/03), Naples, 3 December,

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003c): “Brussels European Council – Presidency Conclusions”, SN 400/03, 12 December.

EUROPEAN COMMISSION (2003): *Regular Reports 2003 for each Candidate Country*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2003): “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours – Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament”, COM 104 final, 11 March.

JORDÁN, J. M. (2002): “la ampliación de la Unión Europea hacia el Este”, capítulo 2 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid.

JORDÁN, J. M. y BATALLER, F. (2003): “La (falsa) dicotomía entre la ampliación al Este de la Unión Europea y la asociación con el Mediterráneo”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, pp 27-46.

MADRID, M. y PASCUAL P. (2003): “La inversión directa extranjera en los países candidatos”, *Información Comercial Española*, 809, pp 153-166.

MARTÍN, C. y otros (2002): *La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Barcelona.

PNUD (2002 y 2003): *Arabic Human Development Report*, Naciones Unidas, Nueva York.

SBINI, R. (2003): “La ampliación de la UE: un desafío para el Magreb”, *Afkar/Ideas*, 1, diciembre, pp 28-34.

WARNER, T. (2003): “Prodi and Berlusconi seek to return Ukraine to pro-European course”, *Financial Times*, October 7, page 3